

## University of Groningen

### Artikel 8:69a Awb

de Graaf, K.J.

*Published in:*  
Commentaar Algemene wet bestuursrecht

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
2014

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

de Graaf, K. J. (2014). Artikel 8:69a Awb: Commentaar. In K. J. de Graaf, T. E. P. A. Lam, E. C. H. J. van der Linden, M. G. J. Maas-Cooymans, T. Spapens, & G. A. van der Veen (editors), *Commentaar Algemene wet bestuursrecht* (blz. 1123-1132). Sdu Uitgevers.

#### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

#### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

**Art. 8:69a<sup>(1)</sup>** Awb

De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

**Relativiteitsregel**

Commentaar door: mr. dr. K.J. de Graaf

**A. Inleiding****A**

In deze bepaling is het relativiteitsvereiste voor het bestuursprocesrecht neergelegd. Ingevolge de tekst van de bepaling, die overeenkomt met de tot 1 januari 2013 geldende tekst van art. 1.9 Crisis- en herstelwet, dient de bestuursrechter niet tot gegronde verklaring van het beroep te concluderen en de vernietiging van het daarin bestreden besluit uit te spreken in die gevallen waarin het besluit in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel maar de betreffende regel of het betreffende beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Is volstrekt helder dat de beweerdelijk geschonden norm niet strekt tot bescherming van de belangen van de appellant die zich er op beroept, dan kan het (hoger) beroep op dat punt inhoudelijk niet slagen en wordt het ongegrond verklaard. Anders dan voorheen, kan dus niet elke door een appellant aangevoerde normschending tot vernietiging van het besluit leiden.

**B. Wetstechnische informatie****B**

Zie [www.sducommentaarbestuursrecht.nl](http://www.sducommentaarbestuursrecht.nl) voor een actueel overzicht.

**C. Behandeling kernproblematiek****C****Inhoudsopgave**

- C.1 Inleiding en wetgeschiedenis
- C.2 Bereik van het relativiteitsvereiste
- C.2 Toepassing van het relativiteitsvereiste
- C.2.1 Betekenis van het relativiteitsvereiste
- C.2.2 Kennelijkheidsvereiste
- C.2.3 Dwingende bepaling
- C.3 Jurisprudentie over artikel 1.9 Chw en 8:69a Awb
- C.6 Schadevergoeding

**C.1 Inleiding en wetgeschiedenis**

Het algemene bestuursprocesrecht van de Awb (hoofdstuk 8) kende tot 1 januari 2013 geen relativiteitsvereiste. Dat betekende dat een belanghebbende zich, afgezien van de mogelijkheden die artikel 6:22 Awb de bestuursrechter bood om gebreken te passeren, kon beroepen op elke rechtsregel waarmee het bestreden besluit volgens hem in strijd komt en zodoende vernietiging van dat besluit kon afdwingen. Er was nadrukkelijk geen verband vereist tussen de aangevoerde beroepsgronden en de daadwerkelijke (of: achterliggende) reden om een besluit in rechte aan te vechten. De bestuursrechter moest dus een besluit vernietigen wegens schending van een rechtsregel, ook als die niet strekt tot bescherming van een belang waarin de eisende partij feitelijk dreigt te worden geschaad. Invoering van het relativiteitsvereiste tracht het – in de ogen van de

**nieuw vereiste**

1 Inwerkingtredingsdatum: 01-01-2013.

|  |   |
|--|---|
| Wetsgeschiedenis                         | <p>wetgever – oneigenlijk gebruik van het bestuursprocesrecht tegen te gaan. Van oneigenlijk gebruik zou dan sprake zijn als de bewoners van een villawijk zich verzetten tegen een besluit tot vestiging van een woonwagenkamp in de directe omgeving door zich met succes te beroepen op het feit dat de woonwagenbewoners teveel geluidsoverlast zullen ondervinden van een nabijgelegen zwembad of spoorlijn (ABRS 19 maart 2003, AB 2003/191 m.nt. De Gier, ECLI:NL:RVS:2003:AF6004). Een ander voorbeeld is de ondernemer die opkomt tegen de bouwvergunning voor realisering van een supermarkt uit vrees voor daling van zijn omzet/winst, met het argument dat realisering van het bouwplan leidt tot verslechtering van de luchtkwaliteit ter plaatse (ABRVS 5 april 2006, AB 2006/183, ECLI:NL:RVS:2006:AV8669). Dit gebruik van het bestuursprocesrecht verhoudt zich volgens de wetgever slecht tot het moderne idee dat bestuursrechtspraak niet zozeer strekt tot toezicht op rechtmatigheid van overheidshandelen, maar veeleer tot de bescherming van de individuele rechten van de eiser. Introductie van het relativiteitsvereiste is te beschouwen als uitdrukking van die visie op bestuursrechtspraak.</p> <p>De bepaling voert het zogenaamde relativiteitsvereiste in voor het algemene bestuursprocesrecht en tracht op die manier bij te dragen aan een slagvaardiger bestuursprocesrecht. De wetgever beoogt daarmee effectieve en definitieve geschilbeslechting te bevorderen. De bepaling was onderdeel van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (<i>Kamerstukken II</i> 2009/10, 32 450, nr. 2) en is gebaseerd op artikel 1.9 van de Crisis- en herstelwet, waarin op gelijke wijze het relativiteitsvereiste was opgenomen. Laatstgenoemde bepaling gold echter (van 31 maart 2010 tot 1 januari 2013) enkel voor de besluiten die onder het toepassingsbereik van de Chw vielen. Met het opnemen van art. 8:69a in de Awb geldt het relativiteitsvereiste in elke procedure bij de bestuursrechter. De onder de gelding van artikel 1.9 Chw gewezen jurisprudentie is echter van belang voor de juiste interpretatie en toepassing van art. 8:69a Awb.</p> |
| Strijd met Europees recht                | <p>Diverse auteurs hebben betoogd invoering van het relativiteitsvereiste zich niet (goed) verdraagt met de internationale en Europese eisen omtrent het bieden van effectieve geschilbeslechting. De wetgever heeft zich onder verwijzing naar jurisprudentie van het HvJEG op het standpunt gesteld dat – mits rekening wordt gehouden met een ruim beschermingsbereik – het relativiteitsvereiste niet in strijd komt met Europese verplichtingen (HvJEG 12 oktober 2004, AB 2005/17 m.nt. Widdershoven; HvJEG 13 januari 2005, AB 2005/118), hoewel de twijfel daarover niet helemaal onterecht is (vgl. CJEU 12 May 2011, Case C-115/09).</p>  |
| niet in bezwaar en administratief beroep | <p><b>C.2 Bereik van het relativiteitsvereiste</b></p> <p>Van groot belang is om het toepassingsbereik van de bepaling goed voor ogen te houden. Zo kan worden vastgesteld dat het relativiteitsvereiste van art. 8:69a Awb enkel geldt in het beroep en het hoger beroep bij de bestuursrechter (<i>Kamerstukken II</i> 2009/10, 32 450 nr. 3, p. 20). Duidelijk is daarmee dat het geen opgeld doet in de bezwaarschriftprocedure, de procedure van administratief beroep en zeker ook niet in de procedure ter voorbereiding van een besluit (o.a. afd. 3.4 Awb). In al die besluitvormingsprocedures dient dus voorop te staan dat aan alle rechtsnormen wordt voldaan.</p>   |
| niet bij de ontvankelijkheid             | <p>Voorts dient men steeds te bedenken dat het relativiteitsvereiste aan de orde is bij de inhoudelijke toetsing van het besluit. Dat betekent dat het niet aan de orde is bij de vraag naar de ontvankelijkheid van de appellant. Het belanghebbendebegrip van art. 1:2 Awb is door de invoering van het relativiteitsvereiste onveranderd gebleven. Een te verwachten <i>feitelijke</i> benadeling als gevolg van (de effectuering van) het bestreden besluit is voldoende om de eisende partij aan te merken als belanghebbende (zie daarover het commentaar op art. 1:2 Awb).</p>   |
| relatie met beroepsgronden               | <p>Tot slot is helder dat het appellanten nog altijd vrij staat alle mogelijke beroepsgronden tegen het bestreden besluit aan te voeren (zie art. 8:69 lid 1 Awb), maar dat de beperking van artikel 8:69a Awb er in ligt dat die bepaling de bestuursrechter opdraagt om te beoordelen of deze beroepsgronden wel kunnen slagen in het licht van het relativiteitsvereiste.</p>  |

Het overgangsrecht is neergelegd in deel C artikel 1 van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht en gaat uit van een eerbiedigende werking (zie daarover N. Verheij, 'Het overgangsrecht bij het nieuwe algemeen bestuursrecht', *JBplus* 2013, p. 51-61). Het recht zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht blijft van toepassing op het bezwaar of beroep tegen een voor dat tijdstip bekendgemaakt besluit, maar ook op het hoger beroep, het verzet of het beroep in cassatie tegen een voor dat tijdstip bekendgemaakte uitspraak. Voorts blijft het oude recht van toepassing indien dat recht van toepassing was in het beroep en dat recht bepaalde dat hoger beroep mogelijk was terwijl toepassing van het nieuwe recht die mogelijkheid heeft laten vervallen. Dit overgangsrecht geldt voor de gehele Wet aanpassing bestuursprocesrecht.

Overgangsrecht

Het vierde lid van artikel 1 in deel C van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht biedt een specifieke overgangsrechtelijke bepaling voor de introductie van artikel 8:69a Awb: als het relativiteitsvereiste niet van toepassing is op het beroep in eerste aanleg, dan is het evenmin van toepassing op het hoger beroep. Bedacht moet worden dat het relativiteitsvereiste ook op grond van het inmiddels vervallen artikel 1.9 Chw van toepassing kan zijn in een bestuursrechtelijke procedure.

Specifiek overgangsrecht

## C.2 Toepassing van het relativiteitsvereiste

### C.2.1 Betekenis van het relativiteitsvereiste

Het relativiteitsvereiste houdt in dat niet elke normschending die door de rechter aan de hand van de door de appellant(en) aangevoerde beroepsgronden wordt geconstateerd, leidt tot de vernietiging van het bestreden besluit. Hoewel het bestuursprocesrecht is gericht op de beoordeling van de rechtmatigheid van een besluit, veronderstelt het relativiteitsvereiste dat (ook) elke (publiekrechtelijke) norm slechts bepaalde belangen beoogt te beschermen en daardoor niet kan dienen ter bescherming van andere dan deze belangen; schending van een rechtsnorm zou slechts tot vernietiging moeten leiden indien de ingeroepen norm mede tot doel heeft de belangen van degene die zich er op beroept, te beschermen. Dit komt overeen met het in het privaatrecht (art. 6:163 BW) al langer bestaande relativiteits- of Schutznormvereiste.

Relativiteitsvereiste

De memorie van toelichting stelt over het ingevoerde relativiteitsvereiste dat is gekozen voor een variant van het relativiteitsvereiste die 'strikt' genoemd kan worden. De bestuursrechter moet zo nodig vaststellen wat het exacte beschermingsbereik is van de norm die (beweerdelijk) geschonden is en kan dus niet volstaan met een oordeel over het globale doel van het regelcomplex waartoe de norm behoort. Op die manier komt volgens de regering de meer principiële gedachte achter het relativiteitsvereiste goed tot uitdrukking.

strikte variant

Door de HR is in het verleden uitgemaakt dat een handeling in strijd met een geschreven rechtsregel die niet strekt tot bescherming van degene die zich op de schending beroept, wel een indicatie kan opleveren dat wel degelijk in strijd wordt gehandeld met een (ongeschreven) zorgvuldigheidsnorm die wel strekt tot bescherming van diezelfde eiser (HR 17 januari 1958, *NJ* 1958/586). De wetgever heeft bij de invoering van het relativiteitsvereiste in het bestuursprocesrecht gesteld dat de betekenis van deze zogenaamde correctie Langemeijer beperkt moet zijn, aangezien betoogd zou kunnen worden dat alle publiekrechtelijke normen steeds ook mede de rechtszekerheid van een ieder beogen te beschermen (vgl. Rb. Leeuwarden 29 februari 2008, ECLI:NL:RBL:2008:BC6258 en in zekere zin ook ABRvS 24 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG8294). In die redenering zou de invoering al snel in belangrijke mate zijn – door de wetgever beoogde – functie worden ontnomen (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3, p. 54). Om de strikte variant van het relativiteitsvereiste hanteerbaar te maken, is er toch voor gekozen om te bepalen dat de bestuursrechter slechts van vernietiging moet afzien indien de geschonden rechtsnorm *kennelijk* (of: evident) niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich er op beroept (zie C.2.2).

correctie Langemeijer

**standaardoverweging**

Het vereiste van relativiteit (art. 1.9 Chw (oud) en art. 8:69a Awb) wordt – niet geheel op grond van een letterlijke lezing van de tekst van art. 8:69a Awb maar wel in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever – door de Afdeling bestuursrechtspraak als volgt geïnterpreteerd. De standaardoverweging over de implicaties van art. 1.9 Chw was: 'Uit de memorie van toelichting op het wetsvoorstel van de Chw (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3, blz. 49) kan worden afgeleid dat de wetgever met dit artikel de eis heeft willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en de daadwerkelijke (of: achterliggende) reden om een besluit in rechte aan te vechten en dat de bestuursrechter een besluit niet moet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die niet strekt tot bescherming van een belang waarin de eisende partij feitelijk dreigt te worden geschaad.' Deze overweging is nu ook steeds in uitspraken waarin artikel 8:69a Awb aan de orde is, te lezen (Vgl. ABRvS 11 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1146).

In de standaardoverweging lijken twee regels over het relativiteitsvereiste opgenomen. Het eerste lijkt te impliceren dat een belanghebbende slechts die beroepsgronden met succes kan aandragen die passen bij het belang dat hem belanghebbende maakt en waarin hij beschermd wil worden. Dat noemt men wel de eis dat er congruentie moet bestaan tussen de beroepsgrond en het belang dat de degene die die beroepsgrond aanvoert tot belanghebbende maakt. Dat roept de vraag op hoe de rechter erachter komt wat de werkelijke reden van de eiser is. Hij kan het aan eiser vragen, maar hij kan ook uit de omstandigheden van het geval afleiden waar het de appellant werkelijk om gaat (vgl. ABRvS 2 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP6388). In het milieu- of omgevingsrecht wordt doorgaans geconcludeerd dat de appellant opkomt voor het belang van een goed woon-, leef- en/of ondernemersklimaat. Bij een algemeen belangbehartiger (zie art. 1:2 lid 3 Awb) moet worden gekeken of de rechtsnorm waarin deze belanghebbende wenst te worden beschermd, voldoende verband houdt met het belang waarvoor de belangenbehartiger ingevolge zowel de statutaire doelstelling en de feitelijke werkzaamheden opkomt (ABRvS 14 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BS8857). In het geval van een collectieve belangenbehartiger geldt dat – gelet op het relativiteitsvereiste – slechts het beroep op rechtsnormen kan slagen indien die rechtsnormen verband houden met het belang van de leden (vgl. ABRvS 13 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1556; ABRvS 31 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6316). Het tweede deel van de standaardoverweging sluit aan bij de letterlijke tekst van artikel 8:69a Awb, zonder dat overigens wordt gewezen op het kennelijkheidsvereiste (zie op dit punt ook J.C.A. de Poorter & B.J. van Ettekoven, 'Het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht: de ene relativiteitseis is de andere niet', *NTB* 2013/20, p. 116). Ingevolge vaste jurisprudentie dient de bestuursrechter dus steeds eerst vast te stellen voor welk belang de belanghebbende (daadwerkelijk) wenst op te komen en moet hij zich vervolgens de vraag stellen of de ingeroepen rechtsnorm strekt tot bescherming van dat specifieke belang. Omdat het beschermingsbereik van een (geschonden) rechtsnorm niet altijd direct helder is, zal de jurisprudentie de precieze consequenties van de introductie van het relativiteitsvereiste duidelijk moeten maken (zie C.3).

**C.2.2 Kennelijkheidsvereiste**

De bestuursrechter moet alleen van vernietiging afzien indien de geschonden rechtsnorm *kennelijk* (of: evident) niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich er op beroept. Volgens de regering komt de regeling daarmee tegemoet aan het bezwaar dat het soms niet eenvoudig is om het beschermingsbereik van een norm vast te stellen en dat een relativiteitsvereiste daarom veel extra werk voor de rechter meebrengt. Daarnaast voorkomt het dat bij normen van Europese oorsprong prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie moeten worden gesteld, hetgeen een aanzienlijke vertraging van de procedure kan meebrengen. Kan (serieuze) twijfel ontstaan over het beschermingsbereik van de geschonden norm, dan moet de conclusie van de bestuursrechter zijn dat die rechtsnorm *kennelijk* niet strekt

tot bescherming van de belangen van degene die zich er op beroept (*Kamerstukken I* 2012/13, 32 450, G, p. 4-5). Een voorbeeld is onder andere te vinden in ABRvS 6 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0789. Met de invoering van deze variant van het relativiteitsvereiste verwacht de wetgever dat slechts een bescheiden extra werklast voor de rechter is te verwachten.

### C.2.3 Dwingende bepaling

Artikel 8:69a Awb is dwingend geformuleerd, zodat in elke procedure bij de bestuursrechter beoordeeld dient te worden of een bepaalde rechtsnorm wel strekt tot bescherming van de appellant die zich op schending van die norm beroept. De memorie van toelichting op de Wet aanpassing bestuursprocesrecht stelt dat de bestuursrechter ambtshalve aandacht behoort te besteden aan deze vraag aangezien het een kwestie van openbare orde is (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3, p. 53). De verplichting geldt ook in de procedure naar aanleiding van een verzoek om voorlopige voorziening, maar de aard van die procedure kan impliceren dat de vereiste beoordeling wordt doorgeschoven naar de bodemprocedure (vgl. ABRvS 30 november 2011, ECLI:NL:RVS:2013:BZ8396). [volgorde van toetsing] Naar aanleiding van de eerste uitspraken over het relativiteitsvereiste – zoals dat was neergelegd in artikel 1.9 Chw – ontstond discussie over de volgorde waarin de toetsing door de bestuursrechter moest plaatsvinden (zie o.a. C.B. Modderman, 'Het moment van toepassing van het relativiteitsvereiste door de bestuursrechter', *NTB* 2012/29). In die eerste uitspraak (ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1352) beredeneerde de Afdeling eerst dat de aangevoerde beroepsgrond slaagde om vervolgens te concluderen dat de appellant zich ingevolge het relativiteitsvereiste niet met succes op de schending van de betreffende norm kon beroepen. In latere jurisprudentie werd duidelijk dat de bestuursrechter in voorkomend geval evengoed direct kan vaststellen dat de beroepsgrond vanwege het relativiteitsvereiste niet kan slagen, zodat een inhoudelijke beoordeling van die beroepsgrond niet langer noodzakelijk is (vgl. ABRvS 25 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV1817; zie ook G.A. van der Veen, 'Halverwege de Crisis- en herstelwet: de Afdelingsjurisprudentie tot dusverre', *JBplus* 2012, p. 11). De bestuursrechter kiest op dit punt dus een pragmatische benadering. Daartegen bestaan niet direct onoverkomelijke bezwaren.

### C.3 Jurisprudentie over artikel 1.9 Chw en 8:69a Awb

Hoewel veel discussie bestond over de introductie van het relativiteitsvereiste, heeft de ABRvS al snel in belangrijke mate duidelijkheid weten te scheppen over de juiste interpretatie en toepassing daarvan.

Van belang is allereerst om te onderkennen dat de algemene bestuursrechtelijke normen voor de besluitvorming en de formele algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals onder meer neergelegd in artikel 3:2 (zorgvuldige voorbereiding), art. 3:4 (belangenafweging) of art. 3:46 (deugdelijke motivering) van de Awb geen zelfstandige betekenis toekomen. Deze algemene en formele normen strekken tot bescherming van de belangen die het bestuursorgaan bij de afweging moet betrekken; het beschermingsbereik van dergelijke normen wordt in het concrete geval derhalve bepaald door dat van de bijzondere (inhoudelijke, materiële) normen die voor het besluit in kwestie gelden. In de uitspraak van 19 januari 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BP1352) oordeelde de ABRvS dat het bestemmingsplan niet met de vereiste zorgvuldigheid was voorbereid omdat bepaalde afstandsnormen in het kader van de goede ruimtelijke ordening (art. 3.1 Wro) niet in acht waren genomen en dat de afwijking van die afstandsnormen niet goed was onderbouwd. Voor de toepassing van het relativiteitsvereiste is dan niet het beschermingsbereik van het zorgvuldigheidsbeginsel bepalend, maar veeleer de achterliggende, meer inhoudelijke norm van de goede ruimtelijke ordening (vgl. ook ABRvS 18 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1859; ABRvS 27 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR3400).

algemene normen

**procedurale normen**

Ook een procedurele norm kan strekken tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Degene die in strijd met de artt. 4:7 en 4:8 Awb niet is gehoord bij de voorbereiding van een besluit, kan zich daar uiteraard met succes op beroepen in een bestuursrechtelijke procedure; de plicht van het bestuursorgaan om te horen, beschermt zijn belangen. De appellant kan zich echter niet met succes beroepen op het feit dat een ander ten onrechte niet is gehoord (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3, p. 54).

**Goed woon- en leefklimaat**

De toepassing van het relativiteitsvereiste betreft tot op heden doorgaans besluiten met een ruimtelijke uitstraling in het fysieke domein. In ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1352 wordt de in C.2.1 aangehaalde standaardoverweging over de consequentie van de invoering van de relativiteitseis reeds gebezigd en wordt duidelijk dat omwonenden in het omgevingsrecht zich – als belanghebbenden in de zin van art. 1:2 lid 1 Awb – in elk geval kunnen beroepen op schending van de rechtsnormen die gerelateerd zijn aan de belangen ten aanzien van de bij hen in eigendom zijnde percelen en de gebruiksmogelijkheden daarvan, alsmede aan de eigen economische belangen, zoals de continuïteit van de bedrijfsuitoefening en/of de uitbreidingsmogelijkheden ter plaatse. Ter bescherming van een goede woon- en leefklimaat of een goede bedrijfsuitoefening kunnen dergelijke belanghebbenden klagen over schending van rechtsnormen die strekken tot bescherming van dergelijke belangen (ABRvS 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8192). Zij hebben daarbij ook de mogelijkheid te betogen dat aan hun belangen te weinig gewicht is toegekend bij het aanwijzen van bestemmingen voor gronden in hun directe omgeving en het vaststellen van daarop betrekking hebbende regels, gelet op de invloed die die bestemmingen en regels hebben op de gebruiksmogelijkheden of de waarde van hun eigen gronden of bouwwerken. Een beroep op schending van de norm van een goede ruimtelijke ordening ten behoeve van percelen waarop de appellant geen zakelijke rechten kan doen gelden en die geen invloed heeft op de waarde of gebruiksmogelijkheden van de eigen gronden, kan echter niet slagen (ABRvS 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8207). Dat wreekte zich ook in de uitspraak van 19 januari 2011, waarin de huidige bewoners, eigenaren van woningen in de omgeving van de geprojecteerde woningbouw, een beroep deden op schending van de afstandsnormen (ter invulling van de goede ruimtelijke ordening) tussen een bedrijf en de nog te bouwen woningen. Deze normen strekken tot bescherming van de belangen van de toekomstige bewoners en niet van de belangen van de huidige bewoners (vgl. in die zin ook ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1412 waar het gaat over de geluidsnormen). Een onderneming kan zich wel beroepen op schending van de geluidsnormen die gelden voor de geplande nieuwbouw als die nieuwbouw, gezien die normen, haar bedrijfsuitoefening in gevaar kan brengen (ABRvS 12 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5874). Opgemerkt zij overigens dat een beroep van een concurrent in het omgevingsrecht doorgaans niet snel zal slagen (zie bv. ABRvS 11 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1146).

**parallel belang**

Interessant in dit verband is nog dat de ABRvS toestaat dat een appellant zich met succes kan beroepen op schending van de normen van de Wet geluidshinder in een beroep tegen de *vaststelling van een bestemmingsplan* (ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1352, r.o. 2.4.3) indien die normen niet jegens hem worden geschonden. Toont de appellant in die procedure aan dat jegens een ander met een parallel belang die normen wel geschonden worden en die schending ook tot nadelige geluidseffecten voor zijn woon- en leefklimaat leidt, dan kan de appellant zich wel degelijk met succes op die norm beroepen. Zie in dit verband echter ook de uitspraken over het besluit tot *vaststelling van hogere waarden* op grond van de Wet geluidshinder (ABRvS 27 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW9570; ABRvS 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3866).

Een beroep op schending van een norm die louter ziet op bescherming van een algemeen belang en dus ook niet verweven is of kan zijn met de belangen van een appelllant, kan niet slagen. De normen die strekken tot bescherming van het belang van het behoud van monumenten van archeologie (art. 38a Monumentenwet 1988), kunnen ingevolge de jurisprudentie niet worden ingeroepen door belanghebbende in de zin van art. 1:2 lid 1 Awb (vgl. ABRvS 30 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU6341). Ook uitspraken over de normen aangaande de monumentenvergunning doen vermoeden dat die 'slechts' tot bescherming van de monumentale waarden van als beschermd monument aangewezen panden, hetgeen als (louter) algemeen belang kan worden gezien, maar helemaal zeker is dat niet. In die zaak ging het de appelllant louter om het behoud van de commerciële aantrekkelijkheid (verhuur) van een nabij het monument gelegen bedrijfspand en was er dus geen sprake van een beroep van de eigenaar of een omwonende van het aangewezen pand die een beroep deed op de bescherming van de kwaliteit van het woon- en leefklimaat (zie de annotatie van Marseille & De Waard onder ABRvS 18 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1859, AB 2012, 343 m.nt. Marseille & De Waard). Wellicht kan een dergelijke belanghebbende zich wel met succes beroepen op de geschonden norm, omdat het beschermingsbereik van die norm (in voldoende mate) verweven is met het belang waarvoor die belanghebbenden zouden opkomen (zie hierna bij 'verweven belangen'). Strekt een norm enkel en alleen tot bescherming van louter een algemeen belang, dan volgt daaruit dat enkel een belanghebbende die kan worden aangemerkt als behartiger van dat algemeen belang (in de zin van art. 1:2 lid 3 Awb) zich met succes kan beroepen op schending van die norm (vgl. ABRvS 18 januari 2012, LJN ECLI:NL:RVS:2012:BV1201).

Algemeen belang

Als een appelllant zich beroept op de schending van een norm die met name strekt tot bescherming van een algemeen belang, kan toch sprake zijn van een algemeen belang dat in voorkomend geval zodanig verweven is met het belang waardoor een appelllant is te beschouwen als belanghebbende, dat deze appelllant zich met succes op schending van die norm kan beroepen. Tot op heden is het voorbeeld van deze redenering te vinden in een uitspraak van de ABRvS van 13 juli 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BR1412; zie ook ABRvS 28 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:964; vgl. r.o. 5.2 in ABRvS 14 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:75).

Verweven belangen

De Afdeling overweegt in een beroep van enkele appellanten tegen een bestemmingsplan dat voorziet in de bouw van 40 woningen nabij een – door de Natuurbeschermingswet 1998 beschermd – Natura 2000-gebied: 'De bepalingen van de Nbw 1998 hebben met name ten doel om het algemeen belang van bescherming van natuur en landschap te beschermen. Maar de belangen van [appellant] en anderen bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan het Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zijn in dit geval zo verweven met de algemene belangen die de Nbw 1998 beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Nbw 1998 kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.'

Natuurbeschermingswet

Ten aanzien van de normen van de Flora- en faunawet (Ffw), werd een dergelijke verwevenheid van belangen niet gememoreerd (ABRvS 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3666). In die procedure kwamen belanghebbenden op voor het belang bij het behoud van een goede kwaliteit van hun directe leefomgeving en deden een beroep op schending van de normen in de Ffw, die volgens de Afdeling strekken tot bescherming van de diersoorten waarvoor de ontheffing werd verleend. Overwogen wordt weliswaar dat het niet in alle gevallen op voorhand uitgesloten behoeft te worden geacht dat de Ffw met de bescherming van diersoorten tevens bescherming biedt aan het belang bij het behoud van een goede kwaliteit van de directe leefomgeving van omwonenden, maar de conclusie luidde toch dat – vanwege de geruime afstand tot de woningen van appellanten – een directer verband nodig was tussen de kwaliteit van de directe leefomgeving van appellanten en de te beschermen diersoorten. De ingeroepen normen uit de Ffw strekten in dit geval kennelijk niet tot bescherming van het belang van deze appellanten.

Flora- en faunawet



**uitvoerbaarheid  
bestemmingsplan**

In het verlengde van deze uitspraak heeft de Afdeling in de uitspraak van 14 januari 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:75, r.o. 6.3) vastgesteld dat een redelijke toepassing van het relativiteitsvereiste met zich brengt dat belanghebbenden die zich vanwege het relativiteitsvereiste niet kunnen beroepen op de normen van de Ffw, zich evenmin op die normen kunnen beroepen ten betoge dat het bestemmingsplan niet uitvoerbaar is.

**art. 8:69a Awb**

Toepassing van art. 8:69a Awb kwam bij de Afdeling voor het eerst aan de orde in het beroep tegen het besluit tot onteigening van effecten en vermogensbestanddelen van de SNS-bank, waardoor de SNS-bank werd genationaliseerd (ABRvS 25 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ2265). De Afdeling stelt daarin onder meer vast dat artikel 108, derde lid, van het VWEU kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van houders van effecten die zijn uitgegeven door of met medewerking van een onderneming waaraan staatssteun is verleend of van verstrekken van leningen aan een dergelijke onderneming. Ook het beroep van appellanten op de bepalingen in hoofdstuk 5 Mededingingswet over het toezicht op concentraties van ondernemingen, die tot doel hebben om te voorkomen dat door concentraties van ondernemingen de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd, kon vanwege het relativiteitsvereiste niet slagen.

Opmerkelijk is dat de Rb. Oost-Brabant in een uitspraak van 20 juni 2013 art. 8:69a Awb nodig had om een beroep van een derde op het verbod van reformatio in peius ten opzichte van de geadresseerde van het besluit op bezwaar af te wijzen. De rechtbank overwoog dat het verbod in dit geval niet strekt tot bescherming van de belangen van eiser, maar tot bescherming van de belangen van zijn werkgever (ECLI:NL:RBOBR:2013:2702).

**Overig**

Er zijn over de toepassing van het relativiteitsvereiste uitspraken te vinden via [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl). Zo strekken de brandveiligheidsvoorschriften van het Bouwbesluit 2003 mede tot bescherming van de veiligheid van omwonenden, mits die veiligheid voldoende in het geding is. Een omwonende op een afstand van ongeveer 60 meter van het betreffende gebouw kon zich daardoor niet met succes beroepen op de norm (ABRvS 12 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT7368). Een vergelijkbare redenering wordt gevolgd voor een beroep op de schending van normen die zien op het tegengaan van hinder door trillingen en veiligheidsrisico's. Een succesvol beroep op schending van die normen is enkel mogelijk indien degene die zich op de schending beroept ook daadwerkelijk de gevolgen van de trillingen en risico's kan ondervinden (ABRvS 12 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV1212, JB 2012/49).

### C.6 Schadevergoeding

In procedures over schadevergoeding speelt van oudsher het relativiteitsvereiste een rol. Maatgevend voor de beoordeling op grond van art. 6:163 BW, dat ook in bestuursrechtelijke procedures analoog wordt toegepast, is de overweging van de HR in het arrest inzake *Duwbak Linda* (HR 7 mei 2004, AB 2005/127): 'Bij de beantwoording van de vraag of voldaan is aan het in art. 6:163 BW neergelegde vereiste dat de geschonden norm strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden, komt het aan op het doel en de strekking van de geschonden norm, aan de hand waarvan moet worden onderzocht tot welke personen en tot welke schade en welke wijzen van ontstaan van schade de daarmee beoogde bescherming zich uitstrekt.' Zie in dat verband ook HR 13 april 2007, NJ 2008/576, AB 2008/16. De Afdeling sluit in schadevergoedingsprocedures aan bij dit uitgangspunt (ABRvS 24 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG8294). Opmerkelijk is dat met deze jurisprudentie tot op heden geen duidelijk verband is gelegd als het gaat om de toepassing van het relativiteitsvereiste van art. 8:69a Awb. Verschil in uitleg en interpretatie tussen beide relativiteitsvereisten is dus (goed) mogelijk. Zie voor een bespreking P.W. den Hollander, 'Het bestuursrech-

telijk en het privaatrechtelijk relativiteitsvereiste als twee-eiige tweeling', AA 2012/6, p. 445. Een onderscheid tussen beide leerstukken moet, gelet op de formele rechtskracht en de (beperkt) gedeelde bevoegdheid van bestuursrechter en burgerlijke rechter om te oordelen in schadevergoedingsprocedures, echter als onwenselijk worden gezien. Eenheid en uniformiteit dient de rechtszekerheid.

#### D. Jurisprudentie uitgebreid

D

- *ECLI:NL:RVS:2013:1146* 'Ingevolge artikel 8:69a van de Awb, vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of een ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel van de Wab (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever ten aanzien van artikel 8:69a van de Awb heeft willen aansluiten bij artikel 1.9 van de Crisis- en herstelwet. Ook met artikel 8:69a van de Awb heeft de wetgever de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en de daadwerkelijke (of: achterliggende) reden om een besluit in rechte aan te vechten en dat de bestuursrechter een besluit niet moet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die niet strekt tot bescherming van een belang waarin de eisende partij feitelijk dreigt te worden geschaad.' *ECLI:NL:RBDHA:2013:15153*, *JAF* 2013/389 m.nt. Van der Meijden 'De normen uit de Handreiking industriële lawaai en vergunningverlening met betrekking tot het maximale geluidniveau strekken tot bescherming van de belangen van de omwonenden bij een goed woon- en leefklimaat. De inrichting van eiseres is geen geluidgevoelig object en haar komt dan ook geen bescherming toe tegen geluidhinder. Nu de normen uit de Handreiking kennelijk niet strekken tot bescherming van de concurrentiebelangen van eiseres, kan zij zich niet met succes op deze normen beroepen.' *ECLI:NL:RBLIM:2013:7211*, *JM* 2013/140 m.nt. Hoogstra & Tolsma 'Het daadwerkelijke belang van eiser dat wordt geschaad als gevolg van de uitbreiding van de bedrijfshallen is het behoud van de kwaliteit van zijn directe leefomgeving en zijn woongenot. De ingeroepen normen uit de Flora- en faunawet strekken tot bescherming van een aantal beschermde diersoorten. Er bestaat in dit geval een onvoldoende direct verband tussen de kwaliteit van de leefomgeving van eiser en de te beschermen diersoorten. De normen uit de Ffw strekken derhalve kennelijk niet tot bescherming van het belang van eiser.'

#### E. Jurisprudentie nieuw

E

Zie [www.sducommentaarbestuursrecht.nl](http://www.sducommentaarbestuursrecht.nl) voor een actueel overzicht van jurisprudentie.

#### F. Literatuurverwijzing

F

- G.T.J.M. Jurgens, 'De bestuursrechtelijke relativiteitseis', in: J.C.A. de Poorter, G.T.J.M. Jurgens & H.J.M. Besselink, *De toegang tot de rechter beperkt* (VAR-reeks 114), Den Haag: BJu 2010, p. 75 e.v.
- A.T. Marseille e.a., *Evaluatie procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet*, Groningen: Vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde 2012.
- J.C.A. de Poorter & B.J. van Ettekoven, 'Het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht: de ene relativiteitseis is de andere niet. Beschouwingen over belang, relativiteit en congruentie', *NTB* 2013/20.
- J.C.A. de Poorter e.a., *Herijking van het belanghebbende-begrip: een relativiteitsvereiste in het Awb-procesrecht?*, Den Haag: BJu 2004, pp. 134.
- B.J. Schueler, 'Een relativiteitsleer in wording', *NTB* 2011/38.

- - G.A. van der Veen, 'Stroomlijning van rechtsbescherming in het milieurecht', *M en R* 2012, p. 453-458.
- - G.A. van der Veen, 'Halverwege de Crisis- en herstelwet: de Afdelingsjurisprudentie tot dusverre', *JBplus* 2012, p. 3-17.
- - D.A. Verburg, Relativiteit in de Crisis- en Herstelwet en de Wet aanpassing bestuursprocesrecht of: Hoe moet het nou met het zeggekorfslakje?, *NTB* 2011/3.
- - L.F. Wiggers-Rust, *Belang, belanghebbende en relativiteit in bestuursrecht en privaatrecht : eenheid en verschil, in het bijzonder bij milieubelangen* (diss. Nijmegen), Den Haag: BJu 2011, pp. 253.